

OVATKO POHJOISMAISET HYVINVOINTIVALTIOIT VIELÄ OMASSA SARJASSAAN VAI PIKEMMINKIN POISSA PELISTÄ?

MIKKO KAUTTO

Pitkä 1990-luku (Julkunen 2001, 13) ja 1990-luvun alun talouskriisin pitkä varjo (Kiander 2000) ovat lyhyen ajan sisällä tuottaneet useita arvioita menneen vuosikymmenen sosiaalipoliitiikan ja hyvinvoinnin muutoksista Suomessa (Anttonen & Sipilä 2000; Heikkilä & Karjalainen 2000; Lehtonen 2000; Lehtonen & Aho 2000; Julkunen 2001). Alkaa olla riittävästi etäisyyttä käänteiden ja jatkuvuuksien paikantamiseen, ja edellä mainituissa teoksissa arvioidaankin laajasti Suomessa toteutettujen sosiaalipoliitiikan leikkausten suuruutta, niiden luonnetta ja seurauksia. Niissä myös päädytään pitkälti aikaisempia tulkintoja synkempiin sävyihin. Muutoksen syvyyden arvioinnissa on yleensä ollut käytössä historiallinen perspektiivi: Suomen nykytilaa ja muutosten suuruutta tai radikaaliutta on arvioitu suhteessa menneeseen.

Tässä kirjoituksessa yritän tuoda tähän keskusteluun aineksia vertailevasta näkökulmasta. Esittelen Pohjoismaiden kehitystä koskevan empiirisen vertailun tuloksia, pakostikin vetäen mutkia suoriksi. Kirjoituksen pääjuonne on raportoida tuloksista, jotka kertovat Pohjoismaiden – toteutuneista merkittävästä muutoksista huolimatta – yhä erottuvan kohtalaisen yhtenäisenä ryhmänä länsieurooppalaisessa vertailussa. En tässä yhteydessä aseta vastakkain vertailevan näkökulman ja Suomen kehitystä koskevien tarkastelujen tuottamia tuloksia. Tärkeää tällaisen rinnakkain asettelun kannalta olisi tehdä ero sen suhteen, miten Pohjoismaat ryhmänä ovat kehittyneet ja miten yksittäiset Pohjoismaat, kuten Suomi, ovat eri ulottuvuuksilla polkujaan kulkeneet. Tämän kirjoituksen näkökulma on puhtaasti pohjoismainen tutkimushankkeen luonteen mukaisesti.

1990-LUVUN HAASTE POHJOISMAILLE¹

1990-luvun alku oli huomattavien poliittisten, taloudellisten ja yhteiskunnallisten mullistusten aikaa Euroopassa. Neuvostosotalismin ja kaksinapaisen maailmanjärjestyksen romahdus käynnistivät muutosprosessin kohti uudenlaista maailman hahmotusta. Länsi-Euroopan kansallisvaltiot lähtivät tavoittelemaan sekä poliittisesti että taloudellisesti yhtenäisempää Eurooppaa. Länsi-Euroopan pohjoiskulmalla Ruotsi, Suomi ja Norja tarkistivat politiikkaansa: Suomesta ja Ruotsista tuli EU:n jäseniä, kun taas Norja valitsi yhteistyön ETA-sopimuksen puitteissa. Näiden maiden sisäpolitiikassa oikeiston kannatuksen kasvu merkitsi haastetta hallitusvaltaa pitäneille sosiaalidemokraateille. Tanska oli Pohjoismaista ainoa, joka jo oli EU:n jäsen ja jossa hallitusvalta siirtyi konservatiiveilta sosiaalidemokraateille. Pääoman lisääntynyt liikkuvuus, kansainvälistyvät markkinat ja teknologian kehitys herättivät keskustelua globalisaatiosta ja sen vaikutuksista. Vuosikymmenen alussa maailmantaloutta koetteli laskusuhdanne. Sen vaikutukset eivät ilmenneet missään muualla teollistuneessa maailmassa selvemmin kuin Suomessa ja Ruotsissa. Molemmissa kansantalous taantui kolmena perättäisenä vuonna ja työttömyys moninkertaistui vuosien 1990 ja 1993 välillä. Työttömyys lisääntyi myös Norjassa, ja monessa suhteessa nämä kolme muu-

¹Kirjoitus pohjautuu tutkimustuloksiin (Kautto & al. 1999; Kautto & al. 2001) sekä Kööpenhaminassa pidettyyn esitelmään *Nordic welfare states – distinct or extinct?*, joka julkaistaan pohjoismaisen tutkimusohjelman Norden och Europa tulokset kokoavassa Nord-sarjassa.

ta Pohjoismaata jakoivat nyt ne kokemukset, jotka Tanska oli käynyt läpi 1980-luvulla.

Monilla tahoilla alettiin pohtia, aiheuttaisvatko nämä täysin uudenlaiset olosuhteet myös poikkeuksellisia muutoksia Pohjoismaiden noudattamaan politiikkaan. Sosiaalipolitiikkaan – tai yleisemmin pohjoismaiseen hyvinvointimalliin – nähtiin kohdistuvan erilaisia paineita. Vakaa talouskasvu ja korkea työllisyysaste, tai peräti täystyöllisyys, joita yleensä pidettiin mallin kulmakivinä, näyttivät yhtäkkiä jääneen historiaan. Seuranneet rahoitusongelmat loivat uuden tilanteen poliittisille päätöksentekijöille: sen sijaan että olisi tehty uudistuksia yhä laajempien ja parempien sosiaalisten oikeuksien takaamiseksi, harkittiinkin julkistalouden tasapainotuskeinoja ja leikkauksia sekä korostettiin entistä enemmän sosiaalisia velvollisuuksia, mm. korkeampia veroja, sosiaalivaikutusmaksuja, moraalia ja omavastuuta.

Hyvinvointivaltiosta kiinnostuneille tutkijoille 1990-luvun alkupuoli tuntui tarjoavan lähes laboratoriomaiset olosuhteet muutosten arvioimiseksi. Hyvinvointivaltion laajenemista koskevien teorioiden valossa tilanne näytti kypsältä hyvinvointivaltion radikaaliksi purkamiseksi Pohjoismaissa. Ja jos hyvinvointivaltion rapautuminen olisi oikea diagnoosi, kansainvälisissä vertailuissa aikaisemmin todetut Pohjolan yhtenäisyys ja ominaislaatu olisivat myös kyseenalaistettavissa.

VERTAILEVAN JA EMPIIRISPOHJAISEN ARVION TARVE

Vaikka muuttuva ympäristö ja hyvinvointivaltioiden kohtalo olivat jo herättäneet monien tutkijoiden kiinnostusta ja synnyttäneet kansallisia arviointeja, vertailevista empiirispohjaisista tutkimuksista oli puutetta. Vuonna 1995 Pohjoismaiden ministerineuvosto päätti käynnistää tutkimusohjelman, jossa Pohjoismaiden poliittisten ratkaisujen ja sosiaalisen todellisuuden niin sanottua erityislaatuista selvitetäisiin uudessa valossa tutkimalla myös paineita, jotka aiheutuivat Euroopan yhdentymisen syvenemisestä joko EU-jäsenyyden tai ETA-järjestelyjen myötä. Tuolloin, jos nytkin, ulkoiset paineet (ennen kaikkea EU ja globalisaatio) nähtiin vakavana haasteena omaleimaisille pohjoismaisille ratkaisuille ja niiden pysyvyydelle, ja tutkijoita pyydettiin arvioimaan näitä haasteita ja sosiaalisissa instituutioissa mahdollisesti tapahtuvia muutoksia. Pohjoismai-

nen hyvinvointimalli määriteltiin yhdeksi neljästä keskeisestä tutkimuskohteesta. Ohjelman peruskysymyksiä oli, voisivatko pohjoismaiset hyvinvointivaltiot säilyä erilaisina yhdentyneessä Euroopassa.

Pohjoismainen tutkimusohjelma tarjosi meille tilaisuuden kansainväliseen tutkimusprojektiin, jossa suunnittelu, toteutus ja tulosten analysointi tapahtuisivat useiden eri maista kotoisin olevien tutkijoiden yhteisvoimin.² Tutkimussuunnitelmamme perustui sekä pohjoismaista mallia että hyvinvointivaltion kehitystä koskevaan kiinnostukseen. Pohjoismaisen hyvinvointimallin olemassaolo oli laajalti tunnustettu ja saanut lisävahvistusta G. Esping-Andersenin (1990) regimityypologiasta; juuri Pohjoismaat erottuivat selvimminkin omaksi ryhmäkseen kaikkien tunnistettujen ryhmien joukosta (Castles 1993, xxi). Samanaikaisesti käynnissä oli keskustelu hyvinvointivaltion supistuksista ja rakennemuutoksista (esim. Pierson 1994). Niinpä halusimme tutkia kehityslinjojen luonnetta ja suuntaa ja sitä, erosivatko Pohjoismaat vielä 1990-luvulla, kaikkien toteutuneiden muutosten jälkeenkin, oman ryhmänään muista hyvinvointivaltioista.

Kuinka pohjoismainen hyvinvointimalli selviytyi näissä olosuhteissa ja mainittujen epäilyjen alaisena? Poikkesivatko Suomi ja Ruotsi Tanskan ja Norjan seuraamalta polulta? Johtivatko kansantalouden kriisi ja korkea työttömyys yhdessä leikkausten ja sosiaalipolitiikan muutosten kanssa aiempaa alempaan hyvinvoinnin tasoon ja epätasaisempaan resurssien jakoon väestön keskuudessa? Ja merkitsivätkö 1990-luvulla tapahtuneet muutokset erojen kaventumista Länsi-Euroopassa, vai säilyivätkö sosiaalipolitiikan erilaiset mallit ennallaan?

Nämä ovat 1990-luvun kehityksen synnyttämiä keskeisiä kysymyksiä vertailevalle tutkimukselle. Ne myös ohjasivat tutkimusverkostomme

²Mukana kirjoittajina olivat Rolf Aaberge, Ådne Cappelen, Jochen Clasen, Jon Anders Drøpping, Johan Fritzell, Jørgen Goul Andersen, Bjørn Gustafsson, Björn Halleröd, Aksel Hatland, Matti Heikkilä, Bjørn Hvinden, Ilkka Kankare, Mikko Kautto, Randi Kjeldstad, Jon Kvist, Eero Lahelma, Juhani Lehto, Olle Lundberg, Staffan Marklund, Nina Moss, Anders Nordlund, Wim van Oorschot, Peder J. Pedersen, Per Arnt Pettersen, Niels Ploug, Tine Rostgaard, Nina Smith, Stefan Svallfors, Annemette Sørensen, Hannu Uusitalo ja Kirsten Vik.

Taulukko 1. Yhteenveto tutkimuksen ensimmäisestä vaiheesta

Tutkimuskysymys	Rapautuvatko pohjoismainen sosiaalipolitiikka ja hyvinvointi?		
Tutkimuskohde	Norja, Ruotsi, Suomi, Tanska 1980–1995		
Tutkimusalueet	Edellytykset	Politiikan muutos	Hyvinvointi
Esimerkkejä saaduista tuloksista	Talous- ja työllisyysongelmat Tanskassa 1980-luvulla, Suomessa ja Ruotsissa 1990-luvulla; Heikkenevä sosialidemokratia; Muutokset maiden demografiassa rakenteissa johtivat epäedullisempaan elatusuhteeseen varsinkin Suomessa ja Ruotsissa	Sekä parannuksia että leikkauksia sosiaaliturvatuksissa kaikissa maissa ilman ohjelma- tai maakohtaisia pro- fiileja; Kaikki Pohjoismaiden tunnusmerkit säilyivät palveluissa; Siirtymä kohti aktiivointia puheissa mutta ei niinkään varsinaisessa politiikassa	Tasainen kehitys tulon- jaossa; Myönteinen kehitys elinoloissa; Köyhyyden lievä lisääntyminen; Hyvinvointivaltio pysyi suosittuna, vain vähäisiä muutoksia kannatuksessa
	→ Potentiaalia perusteellisem- paan rakenemuutokseen kai- kissa maissa, varsinkin Suo- messa ja Ruotsissa	→ Käytännön politiikan osalta muutosvasterintaa, Pohjoismaissa harjoitetun politiikan osalta konver- genssia	→ Mitatuissa seurauksissa odottamattomia ja yllät- tävän maltillisia muutoksia
Yleiset johtopäätökset	Ei hyvinvointivaltion supistamista tai purkamista Pohjoismaissa. Samankaltaisuuden jatkuminen pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden kesken.		

työtä. Päätimme jakaa työme kahteen vaihee- seen, joita luonnehtivat toisiaan täydentävät eriliset tutkimusstrategiat. Ensimmäisessä vaiheessa tarkoitus oli tarkastella hyvinvointivaltion kehitymistä pelkästään neljässä Pohjoismaassa. Toisessa vaiheessa vertailtavia maita olisi enemmän, mutta tutkimuskohde vastaavasti rajatumpi. Kumpaakin vaihetta varten suunniteltiin yhteinen viitekehys, joka yhtäältä salli sen, että kaikki yksittäiset tutkimukset ovat luettavissa itsenäisinä tutkimusraportteina hyvinvointivaltion eri ulottuvuuksista ja eri tutkimuskentiltä, ja toisaalta sen, että niiden muodostama kokonaisuus tuo kaivattua lisäarvoa eurooppalaiselle keskustelulle. Ensimmäinen kirja käsitteli kehitystä Pohjois- maissa, toinen kirja liittyy Pohjoismaiden koke- mukset laajempaan yhteyteen. Edellinen on täynnä nyansseja Pohjoismaiden välisistä eroista, kun taas jälkimmäinen pyrkii antamaan välineitä pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa kirjattujen muutosten merkityksen arvioimiseksi: Kuinka suuria tapahtuneet muutokset olivat vertailevasta näkökulmasta? Kumpaakin tarkastelutapaa tarvi- taan ja ne täydentävät toisiaan.

ENSIMMÄISEN KIRJAN TULOKSET:
VÄHÄISIÄ EROJA POLITIIKASSA,
YLLÄTTÄVÄN VÄHÄN
MUUTOKSIA HYVINVOINNISSA

Olen yhdessä Matti Heikkilän (Kautto & Heik- kilä 1998) kanssa jo aiemmin raportoinut poh- joismaisesta vertailusta (Kautto & al. 1999). Tii- vistään ensimmäinen kirja, *Nordic Social Policy*, arvioi neljässä pohjoismaisessa hyvinvointival- tiossa – Norjassa, Ruotsissa, Suomessa ja Tans- kassa – tapahtuneiden muutosten luonnetta ja suuntaa vuosien 1980 ja 1995 välillä. Kirjan ky- symyksenasettelussa huomio kohdistui ensin hy- vinvointipolitiikan *edellytyksiin*, ts. taloudellisiin, sosiaalisiin ja poliittisiin reunaehtoihin. Toiseksi tutkimuksessa selvitettiin *hyvinvointipolitiikassa* tapahtuneita mahdollisia siirtymiä tai rakenne- muutoksia (tulonsiirrot, sosiaali- ja terveysterve- lut, aktiivi työmarkkinapolitiikka). Kolmanneksi kiinnostus kohdistui kansalaisten *hyvinvoinnin* kehitykseen (elinolot, tulonjako, köyhyys ja syr- jäytyminen). Lopuksi käsiteltiin hyvinvointival- tion *legitimiteettiä*. Taulukossa 1 on yhteenveto tutkimuksen ensimmäisestä vaiheesta.

Yhteenvetona voidaan todeta, että keskeiset tu-

lokset pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden kehittymistä ja väestön hyvinvointia koskevista tutkimuksista osoittavat muutosten olleen jokseenkin odottamattomia ja yllättävän maltillisia. Hyvinvointipolitiikassa, ts. sen rakenteessa ja etuuk-sien runsaudessa, tapahtuneet muutokset olivat ennakoitua vähäisempiä. Vielä maltillisempia oli-vat useimpien hyvinvointia kuvanneiden mitta-reiden osoittamat muutokset. Lisäksi hyvinvointi-valtion kannatus säilyi korkealla koko tarkastelu-jakson ajan, ja näkemyserot kansakuntien ja so-siaalisten ryhmien välillä muuttuivat vain vähän. Ei ollut näyttöä siitä, että näissä maissa olisi ta-pahtunut hyvinvointivaltion alasajoa. Ja sikäli kuin 1980-luvulla oli ollut Pohjoismaiden sam-mankaltaisuutta, voitiin ajatella sen säilyneen.

TOISEN KIRJAN TULOKSET:

SÄILYVÄT EROT, VAIN VÄHÄISTÄ LÄHENTYMISTÄ

Pohjoismaiden yhtenäisyys paljastuu kuitenkin viime kädessä vain laajassa empiirisessä vertailussa. Niinpä toisessa kirjassa pohdimme kysymystä, erosivatko Pohjoismaat yhä vertailussa muista maista, kun tarkastelemme sosiaalipolitiikkaa, hy-vinvoinnin ja eriarvoisuuden ilmenemistä sekä niiden viimeaikaista kehitystä. Vai onko Pohjoismai-den ominaislaatu haihtunut ajan myötä?

On olemassa runsaasti keskustelua siitä, miksi pohjoismaisen hyvinvointimallin peli olisi pelatu. Arvostelijoiden mukaan pohjoismaisissa hy-vinvointivaltioissa on liian korkea verotus, liian jäykkä lainsäädäntö, jähmeät instituutiot ja lii-kaa julkisen vallan puuttumista asioihin. Pohjois-maat kuluttavat liikaa hyvinvointiin eivätkä kan-nusta osallistumaan palkkatyöhön. Tarjoamalla hölläkätisesti etuuksia ja pitämällä etuuksien ta-son korkealla ne edistävät riippuvuutta hyvin-vointijärjestelmästä. Tämänkaltaista arvostelua on esitetty jo vuosia erilaisin ja vaihtelevin äänen-painoin. 1990-luvulla arvostelu sai uusia ulottu-vuuksia globalisaation käsitteen alla. Väitettiin, että pohjoismaisen mallin kaltainen antelias jär-jestelmä ei enää ole sopiva eikä kestävä globaalissa kilpailuympäristössä, jossa yritykset ja työntekijät ovat dynaamisempia ja jossa pääomat ja tavarat liikkuvat vapaasti maasta toiseen. Toinen vakava puheenaie 1990-luvulla oli Euroopan yhdenty-misen syvenemisen, tai tarkemmin sanottuna EU:n ylikansallisen päätöksenteon ja EMU:n, vaikutus jäsenvaltioiden harjoittamaan politiik-

kaan. Useimmat sosiaalipolitiikan tutkijat ovat sitä mieltä, että kansallisvaltiot säilyttävät mää-räysvaltansa sosiaalisektorilla, mutta erilaisia nä-kemyksiä on esitetty sen suhteen, mitä seuran-naisvaikutuksia taloudellisella yhdentymisellä tu-lee olemaan. Jotkut tutkijat varoittavat yhden-mukaistumisen paineista EU:n jäsenvaltioiden ta-lous- ja rahapolitiikassa ja sitä kautta myös muil-la politiikan lohkoilla (esim. Kosonen 1994; Streeck 1996; Hagen 1999; Scharpf 1999 & 2000; Leibfried & Pierson 2000). Heidän mu-kaansa yhdenmukaistumispaineet voivat johtaa siihen, että korkeiden sosiaalietuuksien ja ylei-semmin sosiaalisia oikeuksia painottavien mai-den on vaikea säilyttää järjestelmänsä ennallaan.

Voidaan ajatella, että siinä missä globalisaation oletetaan vaikuttavan hyvinvointivaltioihin lä-hinnä tahattomien seurausten kautta, Euroopan integraation syventämisessä on enemmänkin ky-symys tarkoituksellisista pyrkimyksistä yhden-mukaistaa ja koordinoida jäsenvaltioiden järjes-telmiä. Yhteenvetona voidaan todeta, että 1990-luvulla viittaukset kansainvälistymiseen ja ul-koiisiin paineisiin antoivat oman lisänsä siihen vanhempaan, lähinnä sisäsyntyiseen arvosteluun, jota oli kohdistettu hyvinvointivaltioon (ks. esim. Alber 1988; Moran 1988; Esping-Andersen 1999).

Jako ulkoisiin ja sisäisiin muutospaineisiin voi olla keinotekoinen yksinkertaistus prosesseista, joiden alkuperää ja luonnetta harva on valmis erittelemään. Olennaisempaa on se, että riippu-matta mekanismeista ne, jotka suhtautuvat epäi-levästi pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden omaleimaisuuden säilymiseen, odottavat meka-nismien seurauksena konvergenssia (pienempään variaatioon johtavaa prosessia). On kuitenkin esi-tetty myös vaihtoehtoisia näkemyksiä. Huomiota on kiinnitetty siihen, että monet sellaiset maat, jotka ovat jo pitkään olleet alttiina kansainvälisen kaupan kilpailulle, mm. Pohjolan pienet ja avoi-met taloudet, ovat usein laajempia hyvinvointi-valtioita (Katzenstein 1985; Mjøset 1986; Garrett 1998; Gough 1999; Stephens & al. 1999). On monia tutkijoita, jotka suhtautuvat epäilevästi ajatukseen, että globalisaatio estäisi kansallisia hallituksia noudattamasta omaa sosiaali- ja hy-vinvointipolitiikkaansa (Hirst & Thompson 2000; Kuhnle 2000; Ferrera & Rhodes 2000). Hyvinvointivaltion kohtalosta päättävät yhä kan-salliset poliitikot pikemminkin kuin ylikansalliset päättäjät. Instituutiot ovat myös ilmeisen hitaita

Taulukko 2. Yhteenveto tutkimuksen toisesta vaiheesta

Tutkimuskysymys	Ovatko Pohjoismaat sosiaalipolitiikkansa ja hyvinvointinsa osalta (yhä) yhtenäinen ryhmä?	
Tutkimuskohde	Norja, Ruotsi, Suomi, Tanska ja Hollanti, Saksa, Iso-Britannia (sekä muita maita) 1980-luku ja 1990-luvun loppupuoli	
Tutkimusalueet	Politiikan muutos	Hyvinvointi
Esimerkkejä saaduista tuloksista	Lähes identtiset kehityslinjat tasa-arvo-politiikan prosesseissa Pohjoismaiden kesken; Kaikki Pohjoismaat yhä palveluvaltioita; Vaikka kaikki maat painottivat työsidon-naisuutta enemmän suunnitellensa tai muuttaessaan työsuhteeseen liittyviä sosiaaliturvaetuuksiaan, voidaan loppu-tulosta kuitenkin tulkita niin, että moni-naisuus säilyi eri nopeuksilla ja eri yhteyk-sissä toteutettujen muutosten vuoksi -> Enemmän havaintoja Pohjoismaiden yhtäläisyyksistä kuin eroista; Rinnakkaiset kehitystrendit, ei niinkään konvergenssia	Tulojen eriarvoisuus pienempää Pohjois-maissa; Suhteelliset köyhyysasteet tyypillisesti huono-osaisemmissa ryhmissä yhä pienempiä Pohjoismaissa kuin muissa maissa; Sukupuolten välisessä tasa-arvossa näyttää vallitsevan pohjoismainen yhte-näisyys: miesten ja naisten tuloissa ja puolisoiden taloudellisen riippuvuuden asteessa nämä neljä Pohjoismaata eroavat muista maista -> Pysyvää erilaisuutta Länsi-Euroop-passa ja systemaattisia yhtäläisyyksiä Pohjoismaiden kesken
Yleiset johtopäätökset	Enemmän merkkejä erojen säilymisestä kuin konvergenssista. Kun lähentymistä havaittiin, se oli luonteeltaan kiinniottavaa lähentymistä eikä niinkään pohjoismaisen hyvinvointipolitiikan eurooppalaistumista. Todisteita siitä, että pohjoismaisen mallin ominaislaatu oli säilynyt. Ei vahvaa näyttöä pohjoismaisen mallin häviämisestä.	

muuttumaan, ja hyvinvointivaltion saama julkinen tuki tekee radikaalit uudistukset vaikeiksi toteuttaa (Pierson 1994 & 1998).

Tällainen keskustelu on johtanut siihen, että konvergenssi on palannut vertailevan tutkimuksen empiiriseksi kysymykseksi. On syytä painottaa, että ei ole olemassa yhtä ainoaa lähentymisteesiä tai -teoriaa, vaan joukko näkemyksiä eri vaikutusten mekanismeista ja seurauksista. Joskus konvergenssin tulkitaan tarkoittavan liikettä kohti eurooppalaista keskiarvoa, joskus jopa kohti eurooppalaista minimitasoa. Tällöin lähentymisen tarkoittaisi pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden ”eurooppalaistumista” (Hagen 1999). Lähentymistä voi kuitenkin tapahtua muillakin tavoilla, eikä Pohjoismaiden kohtalo ole mitenkään ennalta määrätty. Voi myös käydä niin, että muut Länsi-Euroopan maat alkavat omaksua periaatteita ja menetelmiä, jotka ovat jo vakiintuneet Pohjoismaissa; tästä voisi vaikka käyttää nimitystä kiinniottava lähentyminen (catch-up convergence) (ks. esim. Dowrick & Ngyuyen 1989; Greve 1996; Alber & Standing 2000). Voi myös olla niin, että lähentymistä voi tapahtua

joillakin alueilla kun taas toisilla alueilla ei.

Näistä lähtökohdista *Nordic Welfare States in the European Context* (Kautto & al. 2001) raportoi muutoksista länsieurooppalaisessa sosiaalipolitiikassa ja elinoloissa. Kirjassa kysytään, noudattavatko maat laadullisesti erityyppistä sosiaalipolitiikkaa vai ovatko maiden välillä aiemmin vallinneet erot pikemminkin kaventumassa. Toisin sanoen yksi pääkysymys on, voittaako instituutioiden jähmeys konvergenssin vastustamattomat voimat (Pierson 1998). Näihin kysymyksiin etsittiin vastausta vertaamalla Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan sosiaalipolitiikan kehitystä Saksassa, Hollannissa ja Isossa-Britanniassa tapahtuneeseen kehitykseen. Muidenkin maiden tietoja analysoitiin tutkimusasetelman ja -aineiston niin salliessa. Referenssinä käytettiin jälleen 1980-lukua, ja tietojen saatavuus määräsi tutkimuskauden loppukohdan. Poliitiikan osalta vertailtiin sosiaaliturvan rahoitusta, aktivointipolitiikkaa, muutoksia sosiaaliturvan työsiddonnaisuudessa, perherakenteiden muutoksiin vastaavaa politiikkaa, tasa-arvopolitiikkaa sekä sosiaali- ja terveyspalveluja. Hyvinvoinnin osalta tarkastel-

tiin tulonjakoa, köyhyyden jakautumista, sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista sekä terveyden eriarvoisuutta. Taulukkoon 2 on tiivistetty yhteenveto tutkimuksen toisesta vaiheesta.

Tutkimuksen johtopäätös variaation osalta on, että politiikan ja hyvinvoinnin vaihtelun kirjo on Pohjoismaidenkin välillä suurempaa kuin hyvinvointimallikeskusteluista voisi päätellä. Silti yleistäen voidaan yhä puhua Pohjoismaiden samankaltaisuudesta. Tämä ei tarkoita, että Pohjoismaat olisivat samankaltaisia ja yhtenäinen ryhmä joka suhteessa, sillä sopeuttamisen asteessa ja tavoissa sekä politiikassa tapahtuneissa muutoksissa voitiin myös todeta merkittäviä eroja. Kuitenkin, useimmilla ulottuvuuksilla Pohjoismaat muodostivat oman ryhmänsä. Tarkastelussamme selvimänä Pohjoismaiden yhtenäisyys tuli ilmi hyvinvoinnin tasossa ja jakautumisessa, ei niinkään politiikassa. Systemaattista samankaltaisuutta voitiin havaita tulonjaon tasaisuudessa, köyhyyden jakautumisessa ja sukupuolten välisessä tasa-arvossa.

Euroopassa havaitut trendit osoittivat toisaalta, ettei mitään yhdenlaista eurooppalaistumiskehitystä ole tapahtunut. Empiirinen tutkimus siis osoittaa, että todellisuus on usein suuria tarinoita monimuotoisempaa. Emme saaneet juuri todisteita sen puolesta, että Länsi-Euroopan maat olisivat tulleet enemmän toistensa kaltaisiksi. Vaikka lähentymistä todella näyttääkin joissakin suhteissa tapahtuneen, niin yleistä kehitystä näyttävät ennemminkin luonnehtivan paralleelit trendit. Joskus ilmeni suoranaista trendien erkanemista. Selvästikään emme voi puhua kehityslinjoista kokonaisvaltaisesti.

Tutkimustemme valossa voidaan tehdä kaksi melko turvallista päätelmää havaitun konvergenssin luonteesta. Ensiksi, toisin kuin yleisesti odotetaan, havaitsimme hyvin vähän merkkejä eurooppalaistumisen kaltaisesta lähentymisestä, ainakin tutkituilla alueilla ja tutkimuksissamme käytetyillä mittareilla ja menetelmillä. Ainoa selkeä esimerkki tämänkaltaisesta lähentymisestä oli muutos sosiaaliturvan rahoituksen vastuunjaossa: Pohjoismaissa toteutetut muutokset ovat johtaneet siihen, että vastuunjakoa eri osapuolten välillä on alkanut muistuttaa tilannetta muualla Länsi-Euroopassa. Tästä ei kuitenkaan voi tehdä kauaskantoisia päätelmiä sosiaaliturvapoliittikan lähentymisestä, sillä alun alkaenkaan ei ole ollut olemassa mitään yhdenmukaista rahoituksen pohjoismaista mallia. Rahoituksen pysyvä erilaisuus

voikin painaa vaakakupissa enemmän kuin tapahtunut asteittainen lähentyminen.

Toiseksi on olemassa hyviä perusteita väitteelle, että silloin kun lähentymistä on tapahtunut, se on ensisijaisesti ollut kiinnittävän lähentymisen luonteista. Monessa maassa on otettu käyttöön toimenpiteitä, jotka ovat sukua Pohjoismaissa harjoitetulle politiikalle. Esimerkiksi työllisyyden ja sukupuolten tasa-arvon aktiivinen edistäminen ovat entistä näkyvämmässä asemassa monien eurooppalaisten hallitusten ja kansainvälisten järjestöjen poliittisissa ohjelmissa. Tällä on mahdollisesti kauaskantoisia seurauksia Länsi-Euroopan maiden yhteiskuntapolitiikan suunnittelun kannalta. Huomio erityisesti naisten työllistymismahdollisuuksien parantamiseen näyttää johtaneen siihen, että julkinen sektori on ottanut aktiivisemman roolin taatakseen lasten ja vanhusten hoidon. Hollannin ja Ranskan tekemät muutokset lasten päivähoitojärjestelyissä voidaan mainita esimerkkinä tämänkaltaisesta kehityksestä. Tai kun tarkastellaan rahoituksen kehittymistä, useimmat mittarit osoittavat, että nimenomaan Etelä-Euroopan maat ovat sijoittaneet enemmän sosiaalipoliittikkaansa ja näin lyhentäneet välimatkaansa niihin EU:n jäsenvaltioihin, joilla aikaisemmin oli korkeampi veroaste ja suuremmat sosiaalimenot. On myös hyviä perusteita väittää, että kiinnittävää lähentymistä on tapahtunut aktiivisen työmarkkinapolitiikan alueella. Puheissa pohjoismaista mallia – ja varsinkin aktiivisuuden pioneeria Ruotsia – on käytetty hyvänä esimerkkinä muille EU:n jäsenvaltioille. Myös empiiriset arvioinnit osoittavat, että Pohjoismaiden ulkopuoliset Euroopan maat, kuten Ranska, Irlanti, Italia ja Hollanti, selvästikin panostivat entistä enemmän aktivointiin viime vuosikymmenellä.

Voi kuitenkin olla liian yksinkertaista väittää, että nämä ovat merkkejä järjestelmien lähentymisestä. Muutoksia on tarkasteltava suhteessa muihin sosiaalipoliittikan ohjelmiin ja suhteessa mm. perheiden ja työmarkkinoiden rakenteeseen. Esimerkiksi lasten päivähoito on kattavampaa ja ammattimaisempaa ja sitä on päivittäin tarjolla useampia tunteja Pohjoismaissa kuin Isossa-Britanniassa tai Hollannissa, huolimatta siitä että kummassakin maassa on pyrkimys laajentaa lastenhoidon tarjontaa. Eri maiden sosiaalipoliittikan yhdistelmä ja muut valtiolliset ja ei-valtiolliset palvelujärjestelmät luovat ja pitävät yllä omailemattomia sosiaalipoliittikan piirteitä niin Pohjoismaissa kuin niiden ulkopuolellakin.

Ovatko pohjoismaiset hyvinvointivaltiot siis pois pelistä? Yleinen päätelmämme on ei. Kun tarkastelemme molempien kirjojen yksittäisiä analyysejä yhdessä, pohjoismaiset hyvinvointivaltiot näyttävät yhä olevan voimissaan. Emme juuri havainneet merkkejä siitä, että pohjoismaista sosiaalipolitiikkaa oltaisiin purkamassa tai supistamassa merkittäväällä tavalla. Huolimatta epäedullisista taloudellisista olosuhteista ja tehdyistä muutoksista – kuten Ruotsissa ja varsinkin Suomessa 1990-luvun alkupuolella – kaikissa Pohjoismaissa on ainakin vertailevasta näkökulmasta yhä vallalla hyvinvointimalli, joka perustuu suhteellisen tasa-arvoisiin kattavuuden periaatteisiin ja jossa väestön enemmistö – ja erityisesti pienituloiset ja naiset – ovat oikeutettuja hyvätasoisiin etuuksiin ja korkealaatuisiin palveluihin. Julkisella sektorilla on näissä maissa yhä huomattava rooli sosiaaliturvan tarjoajana, varsinkin kun tilannetta verrataan muiden maiden vastaaviin järjestelmiin.

Pohjoismainen sosiaalipolitiikka ei siis näyttäisi olevan vaarassa joutua pois pelistä. Mutta onko se yhä omassa sarjassaan? Keräämämme aineiston perusteella vastaus on kyllä. Kahden kirjan yksittäiset analyysit sisältävät toki esimerkkejä eroista, mutta myös runsaasti todisteita sen puolesta, että Pohjoismaat vielä 1990-luvullakin erosivat muista. Pohjoismaiden hyvinvointipolitiikalle luonteenomaisia piirteitä ovat olleet, ja ovat edelleen, kattavuus ja suhteellisen korkeatasoiset sosiaalivakuutuksen edut ja julkinen palvelujen tuotanto, joka rahoitetaan ennen kaikkea verovaroin. Vaikka esimerkiksi Isossa-Britanniassa joissakin suhteissa myös korostetaan etujen kattavuutta, korvaustaso ei yllä Pohjoismaiden tasolle. Saksa ja Hollanti puolestaan tarjoavat joskus suurempia tulonsiirtoja keski- ja suurituloisille ryhmille kuin Pohjoismaat. Mutta kattavuus näissä maissa on valikoivampi, eivätkä sitä ohjaa tasa-arvon periaatteet samalla lailla kuin Pohjoismaissa, vaan kansalaisten saamat etuudet perustuvat enemmänkin ansioihin ja heijastavat vahvemmin heidän työhistoriaansa ja ammattiasemaansa. Ja vaikka tulonsiirrot Saksassa ja Hollannissa saattavatkin olla runsaat, näissä maissa ei ole tarjolla

niin paljon julkisesti taattuja palveluita. Vaihtelu sosiaalipolitiikan institutionaalisissa piirteissä heijastuu lisäksi eri ryhmien taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen. Useiden analyysien tulokset osoittavat, että ennen kaikkea naiset ja pienituloiset selviytyvät suhteellisesti paremmin Pohjoismaissa. Sukupuolten välinen tasa-arvo on muita pidemmällä Pohjoismaissa, ja erot maiden välillä tässä suhteessa eivät juuri ole kaventuneet. Pohjoismaat muodostavat edelleen oman ryhmänsä maina, joissa tuloerot ovat pienemmät ja köyhyys on vähäisempää kuin muualla.

Vaikka Pohjoismaat näyttävät yhä yhtenäiseltä ryhmältä, mittavia muutoksia on tapahtunut tai tapahtumassa. Sekä Pohjoismaat että niiden ulkopuoliset maat tekevät koko ajan muutoksia hyvinvointipolitiikkaansa ja sopeuttavat sitä uusiin vaatimuksiin ja haasteisiin. Kiinnostavaa on havaita merkkejä sopeutumisasteen ja -nopeuden eroista. Osa analyyseistämme tukee näkemystä, että pohjoismaiset hyvinvointivaltiot ovat pystyneet sopeutumaan muuttuvaan maailmaan ehkä nopeammin kuin monet muut Euroopan valtiot. 1990-luku näyttäytyi jatkuvan muutoksen aikana, ja joissakin tapauksissa voidaan sanoa, että vastaavuus todellisuuden ja ideaalityypisen pohjoismaisen hyvinvointimallin välillä ei ole yhtä hyvä kuin vielä 1980-luvun lopulla.

Onkin olennaista tehdä ero sen suhteen, verrataanko Pohjoismaita muihin maihin vai johonkin pohjoismaisen mallin ideaalityypiin. Tutkimuksemme sanoma on se, että muihin hyvinvointivaltioihin verrattuna Pohjoismaat ovat yhä kohtuullisen yhtenäinen ryhmä, mutta verrattuna siihen, millaisia pohjoismaiset hyvinvointivaltiot olivat 1980-luvulla, sosiaalipolitiikan tavoitteissa ja keinoissa on tapahtunut muutoksia siinä määrin, että voisi jo olla aika ryhtyä päivittämään pohjoismaisesta mallista ylläpitämiämme ideaalityypisiä käsityksiä.

Kun saamaamme aineistoa sosiaalipolitiikan reformeista ja kehityslinjoista punnitaan yleisemmin, voidaan todeta, että maiden suhteelliset erot muuttuvat hitaasti ja maat näyttävät noudattavan mallikohtaisia reittejä. Tätä on myös kutsuttu polkuriippuvuudeksi. Tämän vuoksi pohjoismaisen hyvinvointimallin jokin (uusi) versio voi hyvinkin säilyä paitsi pelissä myös omassa sarjassaan.

KIRJALLISUUS

Alber, J.: Is there a crisis of the welfare state? Cross-national evidence from Europe, North America, and Japan. *European Sociological Review* 4 (1988): 3, 181–208

Alber, J. & Standing, G. (eds.): Europe in a comparative global context. Special issue. *Journal of European Social Policy* 10 (2000): 2, 99–119

Anttonen, A. & Sipilä, J.: Suomalaista sosiaalipoliittikkaa. Tampere: Vastapaino, 2000

Castles, F. G. (ed.): Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies. Aldershot: Dartmouth, 1993

Dowrick, S. & Nguyen, D. T.: OECD Comparative Economic Growth 1950–85: Catch-up and Convergence. *American Economic Review* 79 (1989), 1010–1031

Esping-Andersen, G.: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Oxford: Polity Press, 1990

Esping-Andersen, G.: The Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford: Oxford University Press, 1999

Ferrera, M. & Rhodes, M.: Recasting European Welfare States: An Introduction. *West European Politics, Special Issue on Recasting European Welfare States* 23 (2000): 2, 1–10

Garrett, G.: Partisan Politics in the Global Economy. Cambridge: Cambridge University Press, 1998

Gough, I.: The Needs of the Capital and the Needs of People: Can the Welfare State Reconcile the Two? Inaugural lecture at the University of Bath, 21 January 1999 (<http://www.bath.ac.uk/~hssirg/inaug.htm>)

Greve, B.: Indications of Social Policy Convergence in Europe. *Social Policy & Administration* 30 (1996): 4, 348–367

Hagen, K.: Towards an Europeanisation of Social Policies? A Scandinavian Perspective. In: Bouget, D. & Palier, B. (eds.): Comparing Social Welfare Systems in Nordic Europe and France. Paris: MIRE-DREES, 1999

Heikkilä, M. & Karjalainen, J. (toim.): Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros. Helsinki: Gaudeamus, 2000

Hirst, P. & Thompson, G.: Global myths and national policies. In: Holden, B. (ed.): Global Democracy. Key Debates. London: Routledge, 2000

Julkunen, R.: Suunnanmuutos – 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino, 2001

Katzenstein, P. J.: Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe. Ithaca and London: Cornell University Press, 1985

Kautto, M. & Heikkilä, M.: Pohjoismainen selvitysmistarinä. *Yhteiskuntapolitiikka* 63 (1998): 4,

301–318

Kautto, M. & Heikkilä, M. & Hvinden, B. & Marklund, S. & Ploug, N. (eds.): Nordic Social Policy. Changing Welfare States. London: Routledge, 1999

Kautto, M. & Fritzell, J. & Hvinden, B. & Kvist, J. & Uusitalo, H. (eds.): Nordic Welfare States in the European Context. London: Routledge, 2001

Kiander, J. (toim.): Laman pitkä varjo. Helsinki: VATT ja Suomen Akatemia, 2000

Kosonen, P.: National Welfare States and Economic Integration in Europe. In: Kosonen, P. & Konsgaard Madsen, P. (eds.): Convergence or Divergence? Welfare States Facing the European Integration. Brussels: European Commission, 1994

Kuhnle, S.: European welfare lessons of the 1990s. In: Kuhnle, S. (ed.): Survival of the European Welfare State. London: Routledge, 2000

Lehtonen, H.: Voiko suomalainen hyvinvointimalli muuttua. *Sosiologia* 37 (2000): 2, 130–141

Lehtonen, H. & Aho, S.: Hyvinvointivaltion leikkausten uudelleenarvointia. *Janus* 8 (2000): 2, 97–103

Leibfried, S. & Pierson, P.: Social policy: left to courts and markets? In: Wallace, H. & Wallace, W. (eds.): Policy-making in the European Union. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2000

Mjøsset, L. (red.): Norden dagen derpå. De nordiske økonomisk-politiske modellene og deres problemer på 70–80-tallet. Oslo 1986

Moran, M.: Crises of the Welfare State. *British Journal of Political Science* 18(1988): 3, 397–414

Pierson, P.: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press, 1994

Pierson, P.: Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity. *Journal of European Public Policy* 4 (1998): 4, 539–560

Scharpf, F.: Governing in Europe: Effective and Democratic? Oxford: Oxford University Press, 1999

Scharpf, F.: Economic changes, vulnerabilities, and institutional capabilities. In: Scharpf, F. W. & Schmidt, V. A. (eds.): Welfare and Work in the Open Economy. Vol. I. Oxford: Oxford University Press, 2000

Stephens, J. D. & Huber, E. & Ray, L.: The Welfare State in Hard Times. P. 164–193. In: Kitschelt, H. & Lange, P. & Marks, G. & Stephens, J. D. (eds.): Continuity and Change in Contemporary Capitalism. Cambridge: Cambridge University Press, 1999

Streeck, W.: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: Marks, G. & Scharpf, F. W. & Schmitter, P. & Streeck, W.: Governance in the European Union. London: Sage, 1996.